

EKSISTENSI PARALEGAL DALAM PENINGKATKAN KUALITAS LAYANAN BANTUAN HUKUM DITINJAU DALAM PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 22 P/HUM/2018

Masan Nurpian

Universitas Krisnadwipayana

Email: masan.nurpian@gmail.com

ABSTRAK: Peran paralegal dapat dikatakan sebagai ujung tombak sekaligus sebagai katalisator penanganan konflik dalam komunitas, masyarakat, pedesaan, atau wilayah tertentu. Paralegal pada tingkat komunitas sebagai penghubung antara komunitas dengan organisasi Pemberi Bantuan Hukum untuk memberikan bantuan hukum. Putusan Mahkamah Agung Nomor 22 P/HUM/2018 tentang Uji Materiil Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum yang menganulir peran litigasi dan non-litigasi oleh Paralegal Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji eksistensi Paralegal dalam meningkatkan kualitas layanan bantuan hukum baik di luar maupun di dalam pengadilan dan untuk mengkaji eksistensi Paralegal dalam memberikan bantuan hukum dalam sistem Peradilan di Indonesia ditinjau berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 22 P/HUM/2018. Metode penelitian yang digunakan data kepustakaan dan logika yuridis. Pendekatan terhadap hukum yang normative mengidentifikasi dan mengkonsepkan hukum sebagai norma, kaidah, peraturan, perundang-undangan, yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk Negara yang berdaulat. Dapat disimpulkan bahwa sebaran praktik Advokat tidak merata disetiap daerah Kabupaten/Kota terlebih di daerah pedesaan masih sangat minim, oleh karenanya Paralegal yang telah lahir dari komunitas-komunitas dan masyarakat tertentu menjadi perlu dioptimalkan dan diperhatikan eksistensinya. Diharapkan pula Paralegal menjadi aktor utama dalam penyelesaian masalah hukum melalui jalur alternatif atau tanpa harus selalu ke pengadilan.

Kata Kunci: Negara Hukum, Bantuan Hukum, Paralegal, dan Masyarakat.

ABSTRACT: The role of paralegals can be said to be the spearhead as well as a catalyst for conflict handling in a community, community, rural area, or certain areas. Paralegals at the community level act as a liaison between the community and legal aid organizations to provide legal assistance. Supreme Court Decision Number 22 P / HUM / 2018 concerning Material Review of Minister of Law and Human Rights Regulation Number 1 of 2018 concerning Paralegals in Providing Legal Aid which annuls the role of litigation and non-litigation by Paralegals This research aims to examine the existence of paralegals in improving the quality of assistance services law both outside and inside the court and to study the existence of paralegals in providing legal assistance in the judicial system in Indonesia, it is reviewed based on the decision of the Supreme Court Number 22 P / HUM / 2018. The research method used focuses on library data research, so the steps in this study use juridical logic. A normative approach to law identifies and conceptualizes law as norms, rules, regulations, legislation, which applies at a certain time and place as a product of the sovereign State. It can be concluded that the distribution of Advocate practices is not evenly distributed in every Regency / City, especially in rural areas, is still very minimal, therefore Paralegals who have been born from certain communities and societies need to be optimized and their existence considered. It is also hoped that paralegals will become the main actors in solving legal problems through alternative channels or without always having to go to court.

Keywords: rule of law, legal aid, paralegals and society.

PENDAHULUAN

Latar belakang penelitian ini bahwa Paralegal menjadi salah satu Pelaksana Bantuan Hukum yang cukup berperan dalam pemberian bantuan hukum selain yang dilakukan oleh Advokat. Setelah adanya Putusan Mahkamah Agung Nomor 22 P/HUM/2018 tentang Uji Materiil Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum, maka perlu pengaturan kembali mengenai peran Paralegal guna memberikan Layanan Bantuan Hukum.

Siapa saja yang memiliki pengetahuan-pengetahuan dasar di bidang hukum, baik hukum formal maupun materiil dan keterampilan-keterampilan serta sikap-sikap tertentu dan karenanya

mampu memberikan pelayanan dan pendidikan hukum kepada kelompok-kelompok masyarakat miskin, memberikan bimbingan, melakukan interview dan menginventarisir persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat sehari-hari dalam rangka mendorong dan memperkuat masyarakat untuk mandiri dalam bidang ekonomi, social, dan budaya.

Paralegal pun bukan termasuk *Pokrol Bamboo* yang sempat memiliki peran sebelum adanya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Advokat dan *Pokrol Bamboo* pun memiliki kesamaan dengan Advokat kala itu yakni adanya pamrih dalam memberikan jasa hukumnya. Berbeda dengan Paralegal yang lahir dan tumbuh dari masyarakat, komunitas, atau kelompok-kelompok tertentu yang

secara sukarela membantu untuk kepentingan kelompok atau komunitasnya secara tanpa pamrih.

Perbedaan definisi terhadap istilah Paralegal tidak menjadi hambatan bagi mereka untuk melakukan pengabdian pemberian layanan bantuan hukum hingga lahirnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum yang menjadikan peran Paralegal semakin eksis. Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, tidak ada satupun peraturan yang mengatur mengenai Paralegal. Oleh karena itu, Kementerian Hukum dan HAM melalui kewenangannya selaku penyelenggara Program Bantuan Hukum mengatur lebih teknis pemberdayaan dan peran Paralegal dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji eksistensi Paralegal dalam meningkatkan kualitas layanan bantuan hukum baik di luar maupun di dalam pengadilan dan untuk mengkaji eksistensi Paralegal dalam memberikan bantuan hukum dalam sistem Peradilan di Indonesia ditinjau berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 22 P/HUM/2018.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari hasil penelitian pustaka berupabahan hukum primer yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berasal dari tulisan ilmiah para pakar terkait masalah yang dibahas dan bahan hukum tersebut berupa tulisan isinya sebagai pelengkap.

PEMBAHASAN

Paralegal

Paralegal yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum ialah paralegal yang menjalankan layanan bantuan hukum baik Paralegal yang berada dalam organisasi Pemberi Bantuan Hukum (organisasi bantuan hukum terakreditasi Kementerian Hukum dan HAM) maupun Paralegal yang berasal dari Komunitas atau kelompok masyarakat tertentu.

Namun, setelah adanya Putusan Mahkamah Agung Nomor 22 P/HUM/2018 tentang Uji Materiil Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum, pengakuan terhadap Paralegal dan layanan bantuan hukum yang dilakukan oleh Paralegal selama ini serta setelah putusan Mahkamah Agung tersebut perlu disikapi secara sosiologis dan normative, mengingat Indonesia ialah Negara hukum namun juga Negara yang memiliki jumlah penduduk dan letak geografis yang cukup luas jangkauannya.

Salah satu upaya untuk menjamin persamaan di dalam hukum adalah membuka akses seluas-luasnya terhadap keadilan dengan adanya pengadaan bantuan hukum kepada mereka yang terkena masalah hukum terlebih jika yang berhadapan dengan hukum adalah orang miskin atau kelompok orang miskin. Fenomena itu terlihat dalam Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) 2012 yang menunjukkan masih terdapat 40 juta anak Indonesia (47%) belum tercatat kelahirannya dan tidak memiliki akta kelahiran, dan 63% dari mereka ada di kelompok keluarga termiskin dan rentan dengan rasio kepemilikan akta kelahiran hanya 54% pada kelompok termiskin dan mencapai 89% pada kelompok terkaya. Jumlah 0-17 tahun yang mengatakan tidak memiliki akta kelahiran dan yang mengatakan memiliki akta kelahiran tetapi tidak dapat menunjukkan dokumen tersebut.

Studi dasar AIPJPUSKAPA 2014 menunjukkan bahwa 73% dari kelompok kedua sebenarnya memang tidak pernah memiliki akta tersebut. (BPPN, 2019;16). Survei Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPA) bersama Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2006 memperkirakan tiga juta perempuan dan anak-anak menjadi korban kekerasan setiap tahunnya di Indonesia. Pada tahun yang sama, data Komisi Nasional Perlindungan Perempuan menunjukkan hanya sekitar 20.000 perempuan dan anak korban kekerasan pernah menerima bantuan hukum, medis dan sosial yang layak selama proses hukum. (BPPN, 2019;20)

Berdasarkan Laporan Tahunan Ombudsman 2014, dari 6.677 laporan kepada Ombudsman RI, instansi yang terbanyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Pemerintah Daerah yaitu 2.887 laporan (43,24%). Sedangkan instansi yang menempati urutan terbanyak kedua dilaporkan oleh masyarakat adalah

Kepolisian sebanyak 852 laporan (12,76%). Lembaga peradilan dan Kejaksaan menempati urutan ke 7 dan 8 terbanyak dilaporkan dengan Kejaksaan sebanyak 119 pengaduan dan lembaga peradilan 256 pengaduan. (BPPN, 2019;31)

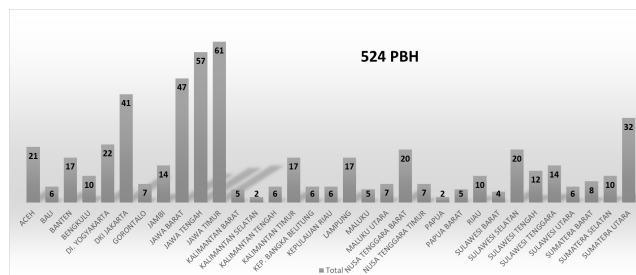
Laporan penelitian tentang Akses dan Kesetaraan pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung RI pada tahun 2007 – 2009 memperlihatkan bahwa hanya 11% dari responden yang disurvei pada Pengadilan Agama dan 8% responden pada Pengadilan Negeri yang memilih penyelesaian lewat pengadilan. Pelaksanaan mediasi di pengadilan juga menunjukkan tingkat keberhasilan mediasi masih sangat kecil. Di pengadilan wilayah DKI Jakarta hanya 2% mediasi yang berhasil mencapai kesepakatan, sedangkan 98% sisanya gagal. (Prof. Dr. Takdir Rahmadi ,2013) Jika forum atau mekanisme peradilan tak dapat memberikan penyelesaian, maka dapat memicu terjadinya kekerasan dan main hakim sendiri.

Dari sisi pemberian bantuan hukum yang menjadi salah satu akses keadilan bagi masyarakat yang membutuhkan keadilan dalam permasalahan hukum, belum maksimal memadai dari segi Sumber Daya Manusia. Kesenjangan antara kebutuhan masyarakat dengan kehadiran negara dalam memberikan bantuan hukum itu relatif lebar jika membandingkan antara jumlah organisasi Pemberi Bantuan Hukum dan dengan ketersediaan advokat memberikan bantuan hukum. Mengacu pada data jumlah advokat yang terlibat dalam pemberian bantuan hukum yang terakreditasi di Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) cq. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), dari 524 Organisasi Bantuan Hukum (OBH) hanya sekitar 2557 advokat yang terlibat dalam pemberian bantuan hukum. Jumlah ini pun hanya terkonsentrasi di perkotaan. Sementara, populasi orang miskin dan tidak mampu serta tingginya kebutuhan bantuan hukum tidak terbatas di daerah perkotaan saja. Banyak dari mereka yang butuh layanan bantuan hukum berlokasi di pedesaan.

Akhir tahun 2018 Kementerian Hukum dan HAM melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional selaku unit eselon 1 penyelenggara program bantuan hukum melakukan verifikasi dan akreditasi periode ketiga untuk periode tahun 2019 s.d. 2021. Hasil verifikasi dan akreditasi tersebut terjaring 192 PBH

yang baru dari 864 organisasi yang mendaftar. Dilakukan pula akreditasi ulang terhadap 405 PBH Lama (Tahun 2016 s.d. 2018) yang layak lanjut sebagai Pemberi Bantuan Hukum periode selanjutnya sebanyak 332 organisasi. Jadi, total organisasi yang layak sebagai Pemberi Bantuan Hukum dan dapat mengakses anggaran bantuan hukum periode Tahun 2019 s.d. 2021 sebanyak 524 organisasi. Jumlah tersebut meningkat 30% lebih banyak dibandingkan periode akreditasi sebelumnya tahun 2016 s.d. 2018 yang hanya 405 organisasi (*Term of Reference* Konferensi Nasional Bantuan Hukum II pada tanggal 10 s.d. 13 September 2019 di Bali.)

Sebaran Pemberi Bantuan Hukum pada periode verifikasi dan akreditasi tahun 2019 s.d. 2021 ternyata masih terdapat Provinsi yang minim jumlah PBH karena hanya memiliki 2 PBH. Organisasi yang terakreditasi pun banyak terkonsentrasi di Ibukota Provinsi, sehingga banyak kabupaten/kota yang tidak memiliki PBH. Saat ini hanya terdapat 215 kabupaten/kota yang memiliki PBH (42%) dari 514 keseluruhan kabupaten/kota se-Indonesia



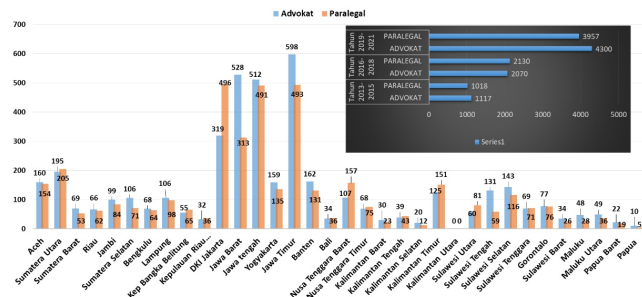
Gambar 1. Kepmenkumham M.HH-01.HH.07.02 TAHUN 2018

Kesenjangan itu makin terlihat apabila mengkalkulasi data dari 524 organisasi Pemberi Bantuan Hukum (PBH) yang terakreditasi memberikan bantuan hukum. Sebanyak 524 PBH itu pun harus melayani kebutuhan hukum untuk 25.950.000 (dua puluh lima juta sembilan ratus lima puluh ribu) orang penduduk miskin. (BPS) Dengan jumlah tersebut, maka satu PBH harus melayani 49.522 (empat puluh sembilan ribu lima ratus dua puluh dua) orang miskin.

Kota-kota besar seperti Jakarta, yang memiliki persoalan-persoalan urban dan jumlah advokat yang relatif cukup banyak belum tentu juga memiliki perhatian dan kontribusi untuk memberikan bantuan hukum. Banyak persoalan-persoalan masyarakat miskin di perkotaan yang tidak mendapatkan perhatian yang serius oleh advokat. Kajian LeIP pada

tahun 2010 tentang akses bantuan hukum di Jakarta memperlihatkan bahwa dari 100 orang yang disurvei, 95 responden mengaku tidak didampingi oleh pengacara saat responden masih berada di tingkat penyidikan kepolisian, lima orang lainnya mengaku didampingi. Sedangkan di tahap pengadilan, responden yang didampingi berkurang. Sementara, 92 responden menyatakan tidak didampingi saat kasus mereka sudah dilimpahkan pengadilan. Hampir sebagian besar dari perkara yang tidak didampingi advokat tersebut merupakan perkara yang ancaman hukumannya mensyaratkan pendampingan oleh advokat berdasarkan Pasal 56 KUHAP. Saat di tingkat kepolisian, 73 dari 95 perkara yang tidak didampingi merupakan perkara yang diancam hukuman antara lima sampai lima belas tahun. Sedangkan di tingkat pengadilan, jumlahnya 73 dari 92 perkara. (BPPN; 2019;39)

Kehadiran paralegal sangat penting. Peran paralegal dapat dikatakan sebagai ujung tombak sekaligus sebagai katalisator penanganan konflik dalam komunitas, masyarakat, pedesaan, atau wilayah tertentu. Paralegal pada tingkat komunitas sebagai penghubung antara komunitas dengan organisasi Pemberi Bantuan Hukum untuk memberikan bantuan hukum. Putusan Mahkamah Agung Nomor 22 P/HUM/2018 tentang Uji Materiil Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum yang menganulir peran litigasi dan non-litigasi oleh paralegal menunjukkan ketidakbijakan dan ketidakadilan Mahkamah Agung untuk menangkap realitas di masyarakat berupa adanya kebutuhan masyarakat dan lebarnya ketimpangan dalam mendapatkan akses terhadap keadilan.



Gambar 2. Database Aplikasi Sidbankum

Atas kebutuhan peran paralegal dalam penanganan permasalahan hukum yang selama ini dijalankan baik litigasi maupun nonlitigasi, perlu disesuaikan dengan adanya Putusan Mahkamah Agung Nomor 22 P/HUM/2018.

Paralegal komunitas adalah orang-orang yang berasal dari komunitas itu sendiri, yang memainkan peranan bantuan hukum kepada komunitasnya dan kepada anggota rumah tangga miskin dalam komunitasnya untuk mencari keadilan, baik melalui mekanisme yang disediakan oleh masyarakat maupun negara. Mereka adalah orang-orang setempat yang memiliki penguasaan terhadap hukum, prosedur, dan sistem hukum serta keterampilan legal. Mereka juga menguasai mekanisme resolusi konflik alternatif seperti fasilitasi, mediasi dan negosiasi. (Namati. *What is a Community Paralegal?*. [https://namati.org/wp-](https://namati.org/wp-content/uploads/2015/02/What-is-aCommunity-Paralegal.pdf)

content/uploads/2015/02/What-is-aCommunity-Paralegal.pdf, diakses pada 1 Oktober 2018.)

Paralegal konvensional merupakan asisten pengacara, sedangkan paralegal komunitas bukan asisten pengacara, melainkan pendukung orang-orang miskin dan komunitas, serta melekat posisinya sebagai anggota di dalam komunitas yang ia damping. Peran utama paralegal komunitas adalah bekerja langsung dengan komunitas yang mereka layani. Konsep paralegal komunitas ini sudah ada sejak lama dan menjadi ujung tombak bantuan hukum oleh organisasi Pemberi Bantuan Hukum, antara lain seperti YLBHI, LBH APIK, PBHK (Pusat Bantuan Hukum Kalimantan), Woman Crisis Center (WCC), dsb.

Dalam produk hukum di Indonesia, istilah paralegal secara eksplisit muncul dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum sebagai elemen dari unsur pemberi bantuan hukum. Secara konseptual, peran-peran dan/atau fungsi-fungsi paralegal juga sudah diintrodusir dalam beberapa undang-undang meskipun menggunakan istilah-istilah yang berbeda, seperti yang terdapat di Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Undang-undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang serta dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dengan penyebutan pendamping atau pekerja sosial. Selain dalam produk undang-undang, kebutuhan adanya paralegal diakomodasi pula dalam Peraturan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut PERMA) No. 3 tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum, yang menyebutkan tentang hak untuk meminta

pendamping. Konsep paralegal yang digunakan oleh berbagai undang-undang dan aturan-aturan tersebut tidak dapat dianggap selalu merujuk pada konsep paralegal konvensional

Peran Paralegal Dalam Pemenuhan Akses Keadilan

Lahirnya Paralegal tidak terlepas dari kondisi masyarakat dunia ke-3 yang masih miskin dan buta hukum, dan sistem pemerintahan yang tidak demokratis. Paralegal dilahirkan sebagai jawaban ketidakberdayaan hukum dan dunia profesi hukum untuk mewujudkan hak asasi masyarakat miskin. Sehingga, fungsi Paralegal merujuk pada pendapat Ravindran adalah untuk:

1. Memfasilitasi pembentukan organisasi rakyat, sehingga mereka dapat menuntut dan memperjuangkan hak-hak mereka;
2. Mendidik dan melakukan penyadaran sehingga kelompok masyarakat menyadari hak-hak dasarnya;
3. Melakukan analisis social persoalan-persoalan yang dihadapi komunitas;
4. Membimbing, melakukan mediasi, dan rekonsiliasi bila terjadi perselisihan-perselisihan yang timbul di antara anggota masyarakat;
5. Memberikan bantuan hukum, yaitu memberikan jalan pemecahan masalah secepatnya;
6. Membangun jaringan kerja;
7. Mendorong masyarakat mengajukan tuntutan-tuntutannya;
8. Melakukan proses dokumentasi, termasuk mencatat secara kronologis peristiwa-peristiwa penting yang terjadi di komunitas;
9. Mengonsep surat-surat;
10. Membantu Advokat dengan melakukan penyelidikan-penyelidikan awal, mewawancarai korban/klien, mengumpulkan bukti-bukti, dan menyiapkan ringkasan fakta kasus dan membantuan mengonsep pembelaan. (Ravindrant, 1989)

Selanjutnya, peran-peran tersebut, dalam praktik dan perkembangan di lapangan sebagai berikut:

- 1. Memfasilitasi permbetulan organisasi rakyat;** memfasilitasi dan memotivasi masyarakat untuk mengorganisir dirinya dalam menghadapi masalah-masalah mereka, disamping membantun mereka untuk membentuk organisasi mereka sendiri.
- 2. Melakukan analisis sosial;** dimasukkan untuk membantu Paralegal dan masyarakat agar memahami

sifat structural dari perkara, sehingga dapat menemukan bagaimana jalan pemecahan terhadap persoalan-persoalan.

3. Membimbing, melakukan mediasi (perantara); memberikan bimbingan dan nasihat hukum serta melakukan mediasi dalam perselisihan yang timbul diantara anggota masyarakat.

4. Jaringan Kerja; menjalin hubungan kerja dengan organisasi-organisasi dan kelompok-kelompok lainnya serta individu-individu/praktisi/profesi lain guna mendapatkan dukungan terhadap masalah-masalah yang dihadapi masyarakat.

5. Advokasi; melakukan advokasi dengan mengangkat persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat ke permukaan, sehingga diperhatikan oleh pembuat keputusan dan dapat mempengaruhi keputusan mereka. Dalam hal tertentu yang dimungkinkan oleh hukum dan peraturan yang berlaku, Paralegal dapat mewakili, mendampingi dan/atau memberikan bantuan hukum pada masyarakat atau perorangan dalam penyelesaian kasus dihadapan pemerintah, pengadilan atau forum-forum peradilan lainnya.

6. Mendidik dan melakukan penyadaran; meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai hak-hak mereka, memberikan informasi tentang hukum-hukum tertentu yang dapat melindungi mereka, memberikan informasi mengenai program pengembangan dan kesejahteraan masyarakat yang dilaksanakan Pemerintah dan bagaimana caranya untuk berpartisipasi dalam melaksanakan program-program tersebut.

7. Mengonsep surat-surat; membimbing masyarakat untuk membuat surat permohonan, pengaduan, pernyataan tertulis, petisi, dan surat resmi lainnya.

8. Membantu Advokat; bilamana terdapat kasus-kasus yang harus ditangani seorang Advokat, Paralegal dapat membantu Advokat Publik dalam kegiatan Pemberian Bantuan Hukum.

9. Mendampingi masyarakat untuk melakukan aksi protes dan audiensi; menggerakkan masyarakat untuk melakukan aksi protes dan audiensi terhadap tuntutan-tuntutan mereka kepada pemerintah yang terkait.

10. Dokumentasi; mencatat secara sistematis kronologi peristiwa-peristiwa penting dalam masyarakat yang berkaitan dengan perkara dan mereka kegiatan-kegiatan yang dilakukan Paralegal. Paralegal harus menyimpan arsip-arsip yang

menyangkut kasus-kasus yang ditangani dan salinan surat-surat penting lainnya yang mempunyai kaitannya dengan perkara. Paralegal juga harus membuat pertanggungjawaban keuangan.

Eksistensi Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum

Prinsip persamaan di hadapan hukum dapat diterjemahkan sebagai prinsip di mana setiap warga negara berkesamaan kedudukan di dalam hukum dan perundang-undangan. Jimly Assiddiqie menegaskan prinsip persamaan di depan hukum setidaknya memiliki dua makna: pertama, jaminan persamaan bagi semua warga di depan hukum dan pemerintahan; kedua tersedianya mekanisme untuk menuntun persamaan di depan hukum. Asshiddiqie menegaskan bahwa persamaan di hadapan hukum merupakan salah satu hak konstitusional warga negara yang diatur di dalam UUD RI 1945 sebagai hak konstitusional, negara berkewajiban untuk memastikan bahwa setiap warga memiliki persamaan di dalam hukum.

Prinsip persamaan hukum ini dipertegas dengan adanya Pasal 28 H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan". Perlakuan khusus merupakan tindakan khusus sementara untuk mendorong agar kelompok-kelompok tertentu yang dianggap marjinal dapat mempercepat akses mereka agar tercipta situasi yang setara dengan pihak lainnya (Asshiddiqie, Jimly 2011)

Apabila dilihat lebih dalam, garis kemiskinan yang dipakai saat ini untuk menentukan orang/rumah tangga miskin hanya berdasarkan kemampuan finansial untuk memenuhi kebutuhan sangat dasar untuk ukuran kehidupan kekinian. Bila garis kemiskinan dinaikkan 1,5 kali saja, jumlah mereka yang berada pada kategori nyaris miskin mencapai 69.000.000 jiwa (Detik Finance, 2018).

Berdasarkan Laporan Tahunan Ombudsman 2014, dari 6.677 laporan kepada Ombudsman RI, instansi yang terbanyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Pemerintah Daerah yaitu 2887 laporan (43,24%). Sedangkan instansi yang menempati urutan terbanyak kedua dilaporkan oleh masyarakat adalah Kepolisian sebanyak 852 laporan (12,76%). Lembaga

peradilan dan Kejaksaan menempati urutan ke 7 dan 8 terbanyak dilaporkan dengan Kejaksaan sebanyak 119 pengaduan dan lembaga peradilan 256 pengaduan. (Strategi Nasional, 2018;39)

Saat di tingkat kepolisian, 73 dari 95 perkara yang tidak didampingi merupakan perkara yang diancam hukuman antara lima sampai lima belas tahun. Sedangkan di tingkat pengadilan, jumlahnya 73 dari 92 perkara. (Strategi Nasional, 2018;39)

Dalam kondisi sebagaimana disebutkan di atas, kehadiran paralegal sangat penting. Peran paralegal dapat dikatakan sebagai ujung tombak sekaligus sebagai katalisator penanganan konflik dalam komunitas. Paralegal pada tingkat komunitas sebagai penghubung antara komunitas dengan pemberi bantuan hukum untuk memberikan bantuan hukum. Keputusan Mahkamah Agung yang menganulir peran litigasi dan non-litigasi oleh paralegal menunjukkan kegagalan Mahkamah Agung untuk menangkap realitas di masyarakat berupa adanya kebutuhan masyarakat dan lebarnya ketimpangan dalam mendapatkan akses terhadap keadilan.

Derivative rights yang memberikan kewenangan pada advokat untuk dapat beracara di pengadilan melalui Undang-Undang Advokat, sebagai bagian dan turunan dari Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Namun kewenangan tersebut harus dipandang tidak satu-satunya ada pada advokat. Sebaliknya, dalam kaidah hukum acara di pengadilan (sistem pengadilan) yang dianut di Indonesia masih menganut asas *non verplichte procureur stelling* maka tidak ada kewajiban beracara dengan menggunakan advokat. Secara konseptual dan normatif hakim Indonesia yang harus bersifat aktif dan wajib membantu pencari keadilan. Fungsi Mahkamah Agung sebagai bagian dari kekuasaan negara harus senantiasa memperhatikan hak konstitusional warga negara sebagaimana diatur dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. Dalam konteks ini, Negara in casu pengadilan lah yang bertanggungjawab untuk membantu pencari keadilan dalam hal berperkara bagi masyarakat yang tidak memiliki kemampuan atau terjangkau oleh profesi advokat.

Dengan menghapuskan peran paralegal dalam memberikan bantuan hukum maka Putusan Mahkamah semakin menjauhkan masyarakat pencari keadilan terhadap keadilan dan karenanya

mengabaikan prinsip persamaan di hadapan hukum. Hal ini berdampak pada terabaikannya hak warga negara untuk mendapatkan bantuan hukum yang selama ini secara *de facto* (kenyataan) telah dilakukan oleh paralegal.

Paralegal dalam Definisi dan Praktik Bantuan Hukum

Konsep paralegal yang digunakan para pemohon dan hakim dalam putusan uji materiil di MA No.22 P/HUM/2018 adalah paralegal menurut Black Laws Dictionary 9th, yang merupakan definisi paralegal secara konvensional yang digunakan oleh beberapa negara dan organisasi advokat, salah satunya oleh *American Bar Association* (ABA) yang mendudukan paralegal sebatas asisten advokat. Definisi tersebut bukan satu-satunya konsep mengenai paralegal, karena di beberapa negara seperti Nepal, Bangladesh, dan Republic Siera Leone terdapat konsep paralegal berbasis komunitas yang berbeda dengan konsep paralegal konvensional

Paralegal komunitas adalah orang-orang yang berasal dari komunitas itu sendiri, yang memainkan peranan bantuan hukum kepada komunitasnya dan kepada anggota rumah tangga miskin dalam komunitasnya untuk mencari keadilan, baik melalui mekanisme yang disediakan oleh masyarakat maupun negara. Mereka adalah orang-orang setempat yang memiliki penguasaan terhadap hukum, prosedur, dan sistem hukum serta keterampilan legal. Mereka juga menguasai mekanisme resolusi konflik alternatif seperti fasilitasi, mediasi dan negosiasi. (Community-Paralegal, diakses 1 Oktober 2018)

Paralegal konvensional merupakan asisten pengacara, sedangkan paralegal komunitas bukan asisten pengacara, melainkan pendukung orang-orang miskin dan komunitas, serta melekat posisinya sebagai anggota di dalam komunitas yang ia damping. Peran utama paralegal komunitas adalah bekerja langsung dengan komunitas yang mereka layani. Konsep paralegal komunitas ini sudah ada sejak lama dan menjadi ujung tombak bantuan hukum oleh Organisasi Bantuan Hukum, antara lain Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Lembaga Bantuan Hukum, PBHK (Pusat Bantuan Hukum Kalimantan).

Dalam produk hukum di Indonesia, istilah paralegal secara eksplisit muncul dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum

sebagai elemen dari unsur pemberi bantuan hukum. Secara konseptual, peran-peran dan atau fungsi-fungsi paralegal juga sudah diintrodusir dalam beberapa undang-undang meskipun menggunakan istilah-istilah yang berbeda, seperti yang terdapat di Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Undang-undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang serta dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dengan penyebutan pendamping atau pekerja sosial. Selain dalam produk undang-undang, kebutuhan adanya paralegal diakomodasi pula dalam Peraturan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut PERMA) No. 3 tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum, yang menyebutkan tentang hak untuk meminta pendamping. Konsep paralegal yang digunakan oleh berbagai undang-undang dan aturan-aturan tersebut tidak dapat dianggap selalu merujuk pada konsep paralegal konvensional.

Paralegal menjadi bagian dari usaha agar mereka, masyarakat miskin dan buta hukum mampu memajukan dirinya, orang miskin dan komunitas dalam memperjuangkan haknya. Ini sejalan pula dengan jaminan konstitusi Pasal 28 C ayat (2) yang menjamin hak setiap orang untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Permenhukumham Paralegal sejatinya memberikan legalitas terhadap hak partisipasi masyarakat dalam mencapai akses keadilan, walaupun Permenkumham itu sendiri perlu dibenahi dalam beberapa hal. Mahkamah Agung dengan putusnya yang menyatakan Pasal 11 dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal tidak berlaku lagi, secara tidak langsung menghilangkan hak-hak partisipasi masyarakat.

Asas Perundang-Undangan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 22/HUM/2018

Putusan Mahkamah Agung No.22/HUM/2018 pada intinya menyatakan bahwa Pasal 11 dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal bertentangan dengan Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat dan bertentangan dengan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan (selanjutnya disebut Undang-Undang Pembentukan Perundang-undangan). Menurut Mahkamah Agung, Pasal 4

juncto Pasal 31 Undang-Undang Advokat telah mengatur bahwa hanya advokat yang telah bersumpah di sidang terbuka Pengadilan Tinggi yang dapat beracara dalam proses pemeriksaan persidangan di pengadilan. Oleh karenanya, Pasal 11 dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal yang memberikan wewenang kepada paralegal untuk memberikan bantuan hukum secara litigasi dan nonlitigasi, dinilai bertentangan dengan ketentuan undang-undang yang lebih tinggi, yakni ketentuan Undang-Undang Advokat yang dimaksud.

Majelis Eksaminasi menilai, bahwa Putusan Mahkamah Agung dimaksud tidak memperhatikan seluruh aspek hukum yang relevan dengan lengkap, baik dari aspek pertimbangannya, aspek penerapan asas-asas hukum, maupun dari aspek penerapan sistem peradilan Indonesia, khususnya dalam hal beracara. Putusan demikian disebut dengan istilah *onvoeldoende gemotiveerd*, yang berarti putusan yang belum memberi pertimbangan dengan lengkap.

Bilamana Mahkamah Agung menilai bahwa Permenkumham Paralegal bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka Mahkamah Agung harus menguraikan menguraikan alasan-alasan pertentangannya. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan itu mengatur tentang bagaimana pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu meliputi, (a) kejelasan tujuan (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, (c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, (d) dapat dilaksanakan, (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan, (f) kejelasan rumusan, (g) keterbukaan. Kemudian Pasal 6 mengatur bagaimana seharusnya materi muatan suatu peraturan perundang-undangan yaitu (a) pengayoman, (b) kemanusiaan, (d) kebangsaan, (e) kenusantaraan, (f) bhineka tunggal ika, (g) keadilan, (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, (i) ketertiban dan kepastian hukum dan/atau (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Namun, dalam putusannya, Mahkamah Agung tidak menjelaskan kaedah yang mana dari ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilanggar. Kenyataannya, pertimbangan Mahkamah Agung hanya merujuk asas *lex superior derogate legi inferior* secara eksplisit yang dilanggar sebagai dasar hukum .

Konkritnya, Permenhukum Paralegal itu bertentangan dengan Undang-Undang Advokat. Dengan demikian, putusan Mahkamah Agung tersebut belum memuat secara lengkap pertimbangan hukumnya.

Putusan Mahkamah Agung menggunakan asas *lex superiori derogat lege inferiori* untuk menyatakan bahwa permenkumham tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dalam hal ini adalah Undang-undang Advokat. Akan tetapi, Mahkamah Agung tidak mempertimbangkan asas *lex specialis derogat lege genarale* khususnya *lex specialis* sistematis yaitu ketentuan yang bersifat khusus adalah berlaku apabila pembentuk undang-undang memang bermaksud untuk memberlakukan ketentuan tersebut sebagai ketentuan yang bersifat khusus. (Marwan Effendi, 2017;197)

PENUTUP

Kesimpulan

Eksistensi paralegal dalam meningkatkan kualitas layanan bantuan hukum baik di luar maupun di dalam pengadilan, Paralegal memiliki tugas dan fungsi yang berperan untuk pemberdayaan masyarakat dan sebagai garda terdepan dalam penyelesaian permasalahan hukum yang ada di masyarakat. Setiap masalah hukum yang dihadapi oleh setiap warga dapat diselesaikan terlebih dahulu secara kekeluargaan dengan peran Paralegal yang ada di suatu komunitas tersebut atau di masyarakat tertentu. Kementerian Hukum dan HAM dari tahun ke tahun selalu terjadi *over capacity* terhadap jumlah Tahanan dan Warga Binaan yang berada di Lembaga Pemasyarakatan (Narapidana), disebabkan terlalu banyak sengketa atau masalah hukum yang diselesaikan melalui jalur pengadilan, tanpa melalui ruang damai, mediasi, atau bentuk musyawarah lainnya. Eksistensi paralegal dalam memberikan bantuan hukum dalam sistem pengadilan berdasarkan putusan Mahkamah Agung Nomor 22 P/HUM/2018

Saran-Saran

Pemerintah terutama Kementerian Hukum dan HAM RI diharapkan meninjau kembali Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum untuk dilakukan revisi agar sesuai dengan Putusan Uji Materi Mahkamah Agung Nomor 22 P/HUM/2018, namun tetap mengakomodir

kebutuhan-kebutuhan Paralegal dalam praktik Bantuan Hukum. Kementerian Hukum dan HAM RI perlu menyiapkan program peningkatan kapasitas bagi Paralegal agar mampu memberikan layanan bantuan hukum yang berkualitas, sehingga mampu dibedakan antara Paralegal dan “Parabegal” di masyarakat. Lembaga Pemerintah lainnya dapat saling bersinergi untuk mendukung Kementerian Hukum dan HAM dalam penguatan kapasitas dan eksistensi paralegal.

DAFTAR PUSTAKA

- Assiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Sinar Grafika. Jakarta. 2012.
- Atmaja, I Dewa Gede. *Filsafat Hukum: Dimensi Tematis Dan Historis*. Setyara Press. Jakarta. 2013.
- Firdaus, Asep Yunan. *Panduan Negosiator Desa*. Epistema Institute. Jakarta. 2019.
- Idris, Aradila Caesa, Ifmaini dkk.. *Probono Prinsip dan Praktik di Indonesia*. Badan Penerbit FH UI. Depok. 2019.
- Indonesia Legal Roundtable, *Indeks Negara Hukum Indonesia 2014*. ILR. Jakarta. 2015.
- Mukianto, Jandi. *Prinsip dan Praktik Bantuan Hukum di Indonesia*. Kencana. Jakarta. 2017.
- Murdiningrum, Yustina Ambarini, dkk.. *Hand Book: Buku Panduan Praktis Paralegal*. Epistema Institute. Jakarta. 2019.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum;
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat;
Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman;
Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pemberian dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum;
Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum;
Putusan Mahkamah Agung Nomor 22 P/HUM/2018;
Zazali, Ahmad, dkk. *Modul Pelatihan Negosiasi Dalam Proses Mediasi Pada Ekosistem Gambut*. Epistema Institute. Jakarta. 2019.